

Colección JURÍDICA GENERAL



La sucesión legal del Estado

MIGUEL L. LACRUZ MANTECÓN

Profesor titular de Derecho civil
Universidad de Zaragoza

Monografías

1. ORIGEN HISTÓRICO DEL DERECHO DEL PODER PÚBLICO SOBRE LOS ABINTESTATOS¹

1.1. LOS BIENES SIN DUEÑO COMO CATEGORÍA DE BIEN PÚBLICO

El fenómeno de la adquisición de los bienes que recibe el Estado como heredero, cuando el causante fallece sin haber hecho testamento designando un sucesor, ni parientes que le hereden por sucesión intestada, se estudia doctrinalmente en sede de Derecho de sucesiones, como el último de los supuestos de la sucesión intestada.

Sin embargo creo que revela más aspectos del fenómeno el atender a la naturaleza de los bienes que recibe el Estado, al tratarse de unos bienes cuyo dueño ha fallecido y no existe otro que continúe su titularidad. Comenzaré por ello el examen de la cuestión desde un punto de vista no sucesorio, sino ceñido a la realidad de la situación de ser «bienes sin dueño» los pertenecientes a una herencia sin heredero.

Los bienes sin dueño pueden serlo por varios motivos: ya porque nunca lo han tenido, como ocurre con el típico ejemplo de la perla que encontramos dentro de una ostra, ya porque lo tenían pero ya no lo tienen, lo que se produce cuando el bien se ha perdido, como si me encuentro una perla tirada en la calle, o es el dueño el que se ha perdido, lo que sucede sobre todo respecto de los bienes inmuebles, cuando el dueño ha renunciado y se

¹ La investigación que ha dado luz a este trabajo se incluye en el marco del grupo consolidado de la DGA, S-29, *Investigación y Desarrollo del Derecho civil de Aragón (IDDA)*, financiado con fondos FEDER y cuyo investigador principal es el Dr. D. Jesús Delgado Echeverría.

ha desprendido de la posesión del bien, o desconocemos qué es lo que ha pasado, pero de hecho el bien carece de dueño y nadie lo posee actualmente. Uno de los sucesos que generan esta desaparición de la titularidad sobre el bien es la muerte del dueño sin tener a nadie que continúe esta tenencia. Los bienes sin dueño conocido o sin dueño actual han recibido diversas denominaciones en nuestro Derecho histórico, así las de *mostrencos*, *vacantes* y «de ninguno» o *nullius*². Si la carencia de dueño se debe a que el causante ha muerto sin herederos, voluntarios o legales, entonces sus bienes componen una herencia vacante, también llamada «un abintestato».

El problema que plantean los bienes vacantes es el de la falta de aprovechamiento y por tanto la inaplicación económica del bien a las necesidades de la sociedad, tanto para la producción de recursos como la producción de ingresos para la Hacienda pública. Con la finalidad de evitar la indefinición acerca de su propiedad y que dicho bien fuera aprovechado, se podría pensar en su atribución al primer ocupante, o si se trata de bienes productivos, a quien realice la actividad de puesta en producción. Pero esto crearía otro problema, el de la competición y lucha entre las personas para la adquisición de los mismos, aparte de la desvalorización que se produciría de todos los bienes de la misma categoría, al ser su coste de adquisición cero.

Por ello otra opción es atribuir estos bienes sin dueño a instancias públicas, al Estado o a alguna de las Administraciones, que evitan el problema de la falta de titularidad, esquivan la desvalorización y procuran la aplicación de los bienes a las necesidades sociales, las públicas o eventualmente las privadas.

Esta última solución es la tradicionalmente preferida por los ordenamientos europeos, y también por el nuestro, sobre todo en cuanto a los bienes vacantes de carácter inmueble. Da cuenta GÓMEZ ROYO³ del orden sucesorio vigente en el Reino Selécida, uno de los reinos helenísticos producto de la disgregación del Imperio de Alejandro Magno, a partir de un pergamino del siglo II a. C. hallado en Doura-Europos, y el texto dice: *Los derechos sobre la herencia (kleronomía) de aquéllos que han muerto estarán garanti-*

² La terminología y las denominaciones de estos bienes, especialmente la de «mostrencos», aparecen tratadas en mis monografías: *La ocupación imposible. Historia y régimen jurídico de los inmuebles mostrencos*, Dykinson, 2011, y *Los Bienes Mostrencos en Aragón. (Estudio histórico y actual)*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2012. Este trabajo es, en realidad, la «segunda parte» de lo que sería un estudio sobre la atribución pública de los bienes sin dueño.

³ GÓMEZ ROYO, Enrique, «Un testimonio sobre la sucesión intestada: p. 12 hallado en Dura-Europos en el Reino Seleúcida», en *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés* / coord. por Francisco de Paula Blasco Gascó, Vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 1265.

zados a los parientes próximos (anchisteis) tal como sigue. Estos son: si (el fallecido) no ha dejado hijos (tekna), o no ha adoptado por vía legal... en tal caso hereda el padre o la madre, con tal que no esté conviviendo como casada con otro hombre... Si ninguno de éstos sobrevive, suceden los hermanos... Pero si no hubiere ninguno de éstos, sea la herencia propiedad del rey... Nada nuevo bajo el sol, como vamos a ver a lo largo de este estudio.

En esta categoría de los bienes sin dueño están incluidos, por tanto, los bienes de la herencia que no tiene heredero, denominados simplemente como «un abintestato». Se trata de aquellas sucesiones testadas cuyo heredero no llega a serlo, o intestadas en las que no existen parientes o cónyuge que hagan suyos los bienes, o existiendo renuncian a la herencia. Pues bien, en el orden sucesorio, el Estado, la Administración, y hoy también la autonómica, ocupa el último lugar, lo que significa que, en defecto de los herederos legales, va a ser la instancia pública la que reciba la herencia. Si nos fijamos bien, en la realidad lo que ocurre es que estos bienes hereditarios dejan de tener dueño con la muerte del causante y no son luego adquiridos por nadie, porque no hay nadie para heredar, o si lo hay no quiere hacerlo. Son por ello bienes sin dueño, exactamente lo mismo que ocurre con el bien mostrenco, abandonado por su titular, o perdido, y del que se ignora la propiedad.

La atribución a la instancia pública es la solución común que se produce en ambos casos de bienes sin dueño: estaríamos por tanto ante una respuesta uniforme del ordenamiento para hacer frente al problema de la vacancia o falta de titularidad, de derecho de propiedad (que, aunque se dice que persiste a través de sus sucesivos titulares, en realidad, no puede existir sin un titular actual: no existe derecho de propiedad sin un propietario). Estas mismas razones las expone la administrativista CHINCHILLA MARÍN⁴, al considerar que el punto de arranque de las adquisiciones de bienes vacantes por el Estado está en el principio de *nulla res sine domino* y la preocupación «...por que todo, y especialmente la tierra, tenga un propietario. De ahí deriva la necesidad de asegurar el destino dominical de los bienes, y de procurárselo en consecuencia a los que pertenecen a personas que mueren sin disponer sobre su herencia y sin herederos legítimos». Frente a quienes opinan que la adquisición por el Estado se fundamenta en una presunta voluntad del causante, afirma que la ley llama al Estado no porque presuma que forma parte del círculo, aun alejado, de afectos del causante, sino porque es el representante de la comunidad, «...y a ésta, es decir a todos, deben pertenecer las cosas que no son de nadie». Se trata, en último

⁴ CHINCHILLA MARÍN, M^a Carmen, *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 246.

término, de favorecer el disfrute de las cosas que ya no tienen dueño por la comunidad, cabe añadir que de una forma ordenada y eficaz, evitando querellas y violencias.

De acuerdo con este modo de ver las cosas, en la actualidad la adquisición de los bienes vacantes por el Estado, la Administración o entes administrativos, en general, se bifurca en dos líneas: la que se dirige a disciplinar la adquisición de bienes sin dueño o *nullius* individualmente considerados, y la que se ocupa de la adquisición de las herencias sin dueño o vacantes, como conjunto de relaciones que carecen de titular. Esta última conceptualización estructura esta adquisición como una sucesión intestada. Sin embargo, el carácter especial de esta adquisición, determinado por la vacancia de los bienes, implica que se trate de una sucesión especial con una idiosincrasia peculiar, en la que se mezclan las ideas de sucesión hereditaria con las de adquisición por el poder público y recuperación por la comunidad de bienes sin dueño actual.

1.2. LA HERENCIA VACANTE EN ROMA

El origen de esta atribución pública de la herencia vacante lo encontramos en el Derecho romano, aunque es un resultado ajeno a la sucesión romana pues en principio las XII Tablas no consideraban que la instancia pública tuviera un lugar en la sucesión *ab intestato* del ciudadano que no tuviera herederos legítimos. Como señalan ARIAS RAMOS y ARIAS BONET⁵, partiendo de la concepción familiar agnaticia basada en la sumisión al *paterfamilias*, este Derecho establece tres categorías de herederos abintestato, por orden de preferencia: 1º. Los *sui heredes*; 2º, y en defecto de éstos, el agnado más próximo, y 3º, faltando los dos grupos anteriores, los individuos que forman parte de la *gens* a la cual pertenecía el difunto: *gentiles*. Es en este último grupo de personas donde encontramos un precedente de lo que luego sería la adquisición *ab intestato* por parte del monarca y luego el Estado. Nos dicen los autores citados: «Algunos comentaristas ven en el precepto de las XII Tablas la confirmación de que originariamente no hubo más *heres* que el *suus* o el testamentario y que, en defecto de ambos, los bienes del difunto, o se consideraban *nullius* susceptibles de ocupación por cualquiera si el difunto era un plebeyo, o se confundían de nuevo con el patrimonio colectivo de la *gens*, si eran tierras de las gentes patricias». Es decir, que el

⁵ ARIAS RAMOS y ARIAS BONET, *Derecho romano – II*, EDERSA, 18ª edición, Madrid, reimpresión 1991, pág. 871.

grupo (la *gens*) recuperaba los bienes —fundamentalmente los inmuebles— que habían quedado vacantes.

Además, apuntan estos autores, las XII Tablas no hicieron más que reglamentar la situación decretando un privilegio de ocupación («*familiam habento*») en favor del agnado más próximo y de los gentiles, sin que se tratase de un derecho sucesorio propiamente dicho, siendo la interpretación posterior la que pasa a considerarlos herederos. HERRERA BRAVO⁶ señala que en la época arcaica, la sucesión no se desarrolla en favor del Estado, por ser absolutamente ajeno a los vínculos de familia y parentesco determinantes: «Del texto decemviral se deduce que existen tres clases de sucesores: —Los *sui*, descendientes del *de cuius* que se encontraban bajo su potestad en el momento de su muerte ... —Los agnados, es decir los parientes por línea masculina del *de cuius*... —Los gentiles, los que pertenecen a la *gens* del *de cuius*... Este último llamamiento implicaba una gran amplitud en el círculo de gentiles, lo cual nos hace pensar que resultaría imposible que en estos primeros períodos históricos la *hereditas* quedase sin titular en régimen de sucesión intestada».

Este llamamiento a la *gens* pronto cayó en desuso y en época de Gayo ya era un recuerdo histórico. Con el Edicto del pretor se da preferencia en la sucesión abintestato a la familia natural sobre la agnaticia y en el Derecho justiniano se configuran ya los grupos tradicionales de sucesores legales, descendientes, ascendientes, hermanos y sobrinos, y colaterales, ostentando derechos por último el cónyuge viudo y los hijos naturales, pero sin referencia a la *gens*.

Sin embargo, cuál sea en concreto y en definitiva la justificación del derecho atribuido primero al erario del pueblo romano y luego al Fisco, es cuestión que aparece discutida entre los romanistas modernos. Como advierte BETANCOURT⁷, la legislación matrimonial y caducaria de Octavio Augusto significó un punto de inflexión importante en la preponderancia del parentesco de consanguinidad sobre el parentesco agnaticio, comenzando por el *ius praetorium*. Si el *de cuius* no tiene herederos civiles ni *bonorum possessores*, situación que se conoce como *cui heres non exstabit*, el Pretor, a solicitud de los acreedores de la herencia, decretará a su favor la adscripción de los bienes, para cobrarse los créditos. Ahora bien, y esto es relevante, «...a

⁶ HERRERA BRAVO, Ramón, «Bona vacantia y sucesión a favor del estado en el derecho romano y su recepción en el derecho histórico español», en *Homenaje al profesor Bernardo Moreno Quesada*, coord. Ramón Herrera Campos, Vol. 2, Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones, 2000, pág. 837.

⁷ BETANCOURT, Fernando, *Derecho romano clásico*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 3ª edición, Sevilla, 2007.

partir de la legislación caducaria de Octavio Augusto, tales herencias (*bona vacantia*) las confiscaba el Erario Público en concepto de *caduca*; pero, si la herencia era deficitaria, se dejaba a los acreedores». Como dice HERRERA (loc. cit), a partir del siglo I d.C. el destino de las herencias vacantes es resuelto por las leyes *Julia de maritandis ordinibus*, y *Pappia Poppaea*, normas en las que encontramos parte del fundamento para atribuir la herencia vacante al Estado: «Del texto se desprende que en virtud de las Leyes Augusteas, si el difunto no tiene heredero o pariente que pueda pedir la *bonorum possessio*, los bienes se hacen caducos y se ordena conferirlos al *aerarium populi romani*. Con posterioridad, y en la época de Caracalla, el Fisco sustituye al Erario como destinatario de las herencias vacantes».

Surge así la categoría de los *bona caduca*, que según el citado autor se dividía en tres tipos: —*bona caduca pro non scripti*, es decir, las disposiciones testamentarias sin eficacia por absolutamente nulas; —los *bona in causa caduca*, o instituciones testamentarias que habían perdido validez en vida del testador, y —los *caduca* propiamente dichos, es decir las disposiciones testamentarias que se «anulaban» después de la muerte del testador ya fuese por incapacidad o por repudiación. En estos tres casos, si no había personas con derecho a hacer suyos los bienes, se declaraban *bona caduca* y por tanto los hacía suyos, primero el Erario público, y luego el Fisco imperial (el patrimonio del emperador), a partir de Antonino Caracalla. Lo mismo para los bienes vacantes por falta de herederos intestados, que adquirirían esta calificación de *bona caduca*, siendo expropiados por el Fisco⁸.

Advierte GUILARTE ZAPATERO⁹ que, como decía SCHULZ, conforme a la *lex Julia de maritandis ordinibus*, si nadie reclamaba la herencia, ésta se atribuía al *aerarium populi Romani*, como *bona vacantia*, siendo el Fisco o determinadas instituciones con derecho preferente quienes se hacían con los bienes en lugar o como si fueran herederos, *in loco heredis*. Sin embargo, esto no puede fundamentar la adquisición de los bienes hereditarios en un *iure successionis*, «...ya que, resultando presupuesto de la sucesión intestada el vínculo fami-

⁸ También en el *Ius honorarium*, opina HERRERA BRAVO, que determinaba los llamamientos a la sucesión intestada, estableciendo el siguiente orden: «*liberi, legitimi, cognati* y el cónyuge superstite (*Unde vir et uxor* = D. 38,11). A falta de estos llamamientos, el Edicto (E.P. 207) contenía la rúbrica *Cui heres non extabit*, de forma que si no aparece ningún heredero para reclamar la herencia se decretará la *missio in bona* a favor de los acreedores con el objeto de proceder a la *venditio bonorum*. Desde Augusto, las herencias abandonadas (*bona vacantia*), se atribuyen al Fisco en concepto de *caduca*». HERRERA BRAVO «*Bona vacantia* y sucesión a favor del estado...», *cit.*, pág. 838.

⁹ GUILARTE ZAPATERO, Vicente, «Artículos 956 a 958», en *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, dir. Manuel Albaladejo, EDERSA, Madrid, 1989, pág. 286.

liar, no cabría considerar al Estado o a las instituciones que lo encarnaban como heredero, al faltar aquél. Como observa DE LOS MOZOS, siguiendo los criterios de la mejor doctrina romanista, la sucesión en favor del Estado, concebida estrictamente como tal, es extraña al sistema sucesorio romano».

Es decir, las herencias caducas no se adquieren en una sucesión. Opina GUILARTE que por ello el fundamento de su adquisición deberá buscarse, se dice, en el *ius imperii* del Estado y, en suma, en principios propios de Derecho público y no de carácter privado como los que sirven de apoyo al derecho sucesorio.

En definitiva, es en el Imperio romano cuando se inicia el camino hacia la apropiación de las cosas vacantes por el soberano, en virtud de un derecho especial, en el sentido que nos indica BIONDI¹⁰, al decir que durante toda la época del principado, era distinto el *aerarium*, entendido como patrimonio del Estado, del *fiscus*, que tenía como titular, personalmente, al príncipe: «por tanto se distinguían las *res publicae*, o sea bienes que tenían como titular al *populus*, de las *res fiscales*, esto es, cosas pertenecientes al príncipe. Pero cuando el Estado se personifica en el príncipe, las *res fiscales* se identifican con las *res publicae* en el sentido de que también éstas le tenían como titular; las *res populi* por esto se confunden con las *res fiscales*». El erario romano primero y luego el fisco imperial adquieren porque no hay nadie que adquiera o tenga derecho a hacerlo.

1.3. LA DOCTRINA DEL DOMINIO EMINENTE

A comienzos de la Edad Media estima LALINDE ABADÍA¹¹ que la sucesión por el Fisco era sólo una de las sucesiones que califica como «especiales», pero que se superponen a las generales en época del Bajo imperio romano y primeros siglos de la Reconquista. Considera entre éstas la sucesión de los decuriones por la curia, en el Bajo Imperio romano; la de los milites o soldados por sus compañeros, en el mismo período; la de obispos, presbíteros o diáconos por las iglesias y monasterios, en el citado período y en el visigodo; la del que fallece fuera de su domicilio, por la parroquia que le suministra sepultura (*spolia*, en el Derecho local gerundense), «y finalmente, la de los súbditos, en general, por parte del fisco. Esta última aparece en el Derecho teodosiano y es silenciada en el visigodo, para reaparecer con

¹⁰ BIONDI, BIONDO, Los bienes, Bosch, Barcelona, 1961, pág. 277.

¹¹ LALINDE ABADÍA, Jesús, *Iniciación histórica al Derecho español*, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1978, pág. 842.

el Derecho común, como en las Partidas a favor de la Cámara Real, y ser recogida en la codificación».

Con la consolidación del poder real se produce una apropiación por parte del monarca, como personalización del poder, de estos bienes que el Derecho romano calificaba de *vacantia* o *caduca*, ampliándose sus derechos sobre las herencias. Lo que antes pasaba al erario, es ahora del tesoro del rey. Señala Bussi¹² cómo a partir del Derecho romano entendido como *ius commune* europeo, para la sucesión intestada (aunque los estatutos establecían el orden concreto como *lex particularis*) se seguía el siguiente orden: Hijos, ascendientes, «transversales» y cónyuge supérstite, tras el cual sucede el Fisco. Advierte el autor que el Tesoro no cierra las categorías de los llamados por la ley, pues en ocasiones los socios son preferidos en la sucesión del socio fallecido, y los *cohortales* (oficiales militares) en la de su colega, aparte de otros casos. En cuanto a la sucesión del Tesoro, precisa Bussi que sus normas no siempre distinguen estas adquisiciones «...de los derechos derivados de la supremacía para el príncipe o para la comunidad. Pero precisamente porque con ello entramos en el campo del Derecho público, creemos que sólo hay que recordar la especialidad de estas normas sin profundizar como se merecen».

Precisamente para profundizar en estas normas justificativas de esta apropiación son relevantes la doctrina del dominio eminente y la de las regalías; pasamos a examinar la primera de éstas.

Para exponer el origen de la teoría del dominio eminente hay que acudir al concepto medieval de propiedad, en particular la de los inmuebles. La idea del carácter público del inmueble vacante proviene del Derecho romano bajo la idea de ingreso en el tesoro imperial. Luego la doctrina medieval desarrollará la idea, confundiendo la noción de soberanía con la de dominio, nos cuenta BIONDI (loc. cit.), a partir de la consideración del príncipe como *dominus* de todas las cosas, aun de las privadas, «...y por más fuertes razones de aquellas que en tiempos pertenecían al Estado que ahora decididamente en él se personifica; de ahí la noción de regalía, que sustituye a las antiguas concepciones».

Esto enlaza con el particular modo de concebir la propiedad inmobiliaria en la Edad Media, en la que existe la idea de que el propietario del suelo —de todo el suelo— del Reino lo es el que ostenta el poder, el soberano, quien concede dicha propiedad, unida a otros derechos, a sus señores feudales, produciéndose así una confusión entre propiedad y soberanía y una

¹² Bussi, Emilio, *La formazione dei dogmi di Diritto privato nel Diritto comune (Contratti, Successioni, Diritti di Famiglia)*, vol. II, CEDAM, Padua, 1971 (reimpresión de la de 1939), pág. 151.

«desintegración» de la propiedad. El *ius commune* diferenciaba así dos tipos de «propiedad», o mejor, dominio, el *dominium utile* y el *directum*, siendo el primero producto de una concesión del titular del segundo. Como tal concesión, la propiedad de la tierra es una emanación de la soberanía, o más bien un desgajamiento de la misma. Dirá BENEYTO PÉREZ¹³ a propósito de la legislación visigoda: «En el Código de Alarico ... La característica de la propiedad medieval es la desintegración de su concepto, sufriendo una honda perturbación por influjo del feudalismo. Realmente, como dice CASTÁN, la descomposición que sufre el dominio en esta época fue obra de las concesiones perpetuas de tierras que produjeron la división del dominio entre el concedente o señor y el poseedor o vasallo». En el siglo IX beneficio y vasallaje se refunden en el feudo.

El resultado, en el mundo de los conceptos, es el de la división del dominio en eminente o directo, por un lado, e inferior o útil, por otro. Lo que lleva a una consideración del dominio territorial como relación entre personas más que entre persona y cosa: el dominio se recibe de un superior al que se sirve, y confiere poder sobre otras personas, además de la tierra en la que dichas personas viven. Partiendo de una titularidad regia, la utilización de la tierra pasa a distintos concesionarios «en cascada»: Del Rey al señor feudal, por éste a otro de inferior orden, hasta llegar al cultivador directo. También disfrutaban de la titularidad de fincas la Iglesia, y asimismo los municipios (*universitates*). Las concesiones pueden ser más o menos firmes, configurando diversas modalidades de lo que hoy llamaríamos «propiedad», que permiten la utilización de la tierra, ya sea mediante el pago de una contraprestación anual, ya libremente.

Esta concepción de la propiedad inmueble como concesión «en cascada» parte de una atribución primaria al rey, y esta atribución lo es como soberano, y más en concreto como jefe del ejército, pues el modelo que explica dicha atribución primaria es el de la *occupatio bellica*: se ha adquirido porque se ha conquistado. Esto se ve claramente en el Derecho anglosajón, como destaca PUIG BRUTAU¹⁴: «Muchos autores han puesto de relieve la influencia que ejerció el feudalismo en la configuración de la *property* anglosajona, así como en el hecho de que el concepto de *ownership* o pleno dominio no convenga a la propiedad territorial ... La propiedad significaba señorío (*lordship*), fundado en la posesión o tenencia de la tierra concedida. La tie-

¹³ BENEYTO PÉREZ, Juan, *Instituciones de Derecho Histórico español*, vol. I, Librería Bosch, Barcelona, 1930, pág. 175.

¹⁴ PUIG BRUTAU, José, *Estudios de Derecho comparado. La doctrina de los actos propios*, Ariel, Barcelona, 1951, pág. 39.

rra se tenía como una mera incidencia en una relación personal de mando y servicio ...Bajo el sistema feudal, ha dicho también O. W. HOLMES, la tenencia de las tierras era una incidencia en una compleja relación personal»¹⁵. MANRESA¹⁶ considera como teoría íntimamente relacionada con la anterior la de la «consolidación», procedente del derecho feudal, en el que la sucesión en las herencias vacantes era una regalía soberana: El Estado tenía el dominio eminente sobre todos los bienes sitios en el territorio, y por consecuencia, cuando quedaban éstos sin dueño, se verificaba a favor del Estado una especie de consolidación. En el sistema inglés, el Estado viene a la sucesión “*jure consolidationis*”».

¹⁵ Se trata de un modo de concebir la propiedad inmueble que choca con el sistema europeo continental posterior a la Revolución francesa. Evidentemente estamos ante un modelo completamente distinto, que aunque modernizado a mediados del siglo XIX y más adelante mediante las Leyes de propiedad de 1922 y 1925, se halla enraizado en la historia inglesa, en concreto en la conquista del reino por Guillermo el Conquistador en 1066, como nos señala WONNACOTT: «Sin embargo, la ficción de que Guillermo adquirió todo el reino por conquista está demasiado firmemente arraigada en el Derecho Inglés como para ser desalojada por meros hechos históricos... Esta ficción en particular tiene tres conclusiones lógicas, cada una de las cuales es reconocida y aceptada como parte del Derecho Inglés, y que pueden enunciarse como sigue: la primera, que no puede haber tierras alodiales (sin dueño); en segundo lugar, que la Corona es el señor feudal supremo de la tierra en todo el reino, de modo que la única tenencia reconocible es la que se lleva a cabo bajo la superior autoridad de la Corona, y, en tercer lugar, que la titularidad de todas las fincas en tenencia libre podrá ser acreditada por la posesión previa, aun sin ninguna prueba de su concesión legal...No hay tierra sin dueño en Inglaterra y Gales. Esta es la simple consecuencia a que da lugar la conquista. Si la premisa es que Guillermo adquirió las tierras del reino del modo más absoluto, de ello se deduce que debe haber extinguido las fincas privadas y los intereses que habían existido hasta entonces. Si una persona quiere poseer legítimamente una finca hoy en día, debe hacerlo en virtud de la concesión hecha por Guillermo o uno de sus sucesores. El primer eslabón en cualquier cadena de títulos tiene que ser una concesión de la Corona posterior a la llegada del rey Guillermo» (WONNACOTT, Mark, *Possession of land*, Cambridge University Press, 2006, pág. 35). Ahora bien, los clásicos ingleses destacan el aspecto de ficción de la anterior premisa, y así en particular BLACKSTONE (*Commentaries on Laws of England*, 13th. Edition, A. Strahan, Londres, 1800) nos advierte que la apropiación individual de bienes parte de actos ocupatorios también individuales, lo que se justifica ya a partir del contrato social, ya en el Derecho natural y el trabajo del hombre. Luego, tratando de la propiedad feudal, nos dice (págs. 49-50) que la conquista normanda trajo la infeudación de toda la nobleza y de todo el reino al rey Guillermo, y a partir de ahí, «A consecuencia de este cambio, llegó a ser una máxima fundamental y un principio necesario (en realidad una mera ficción) de nuestras «tenencias» inglesas, la de que ‘el rey es el señor universal y propietario original de todas las tierras de su reino’, y por tanto nadie tiene o puede poseer una parte si no la ha derivado mediata o inmediatamente de él como un regalo acordado por servicios feudales».

¹⁶ MANRESA Y NAVARRO, José M^a., *Comentarios al Código civil español*, tomo VII, Instituto editorial Reus, Madrid, 1956, pág. 223.

En este sistema inglés, en el que se parte de la adquisición de absolutamente todo el suelo por derecho de conquista, por Guillermo —precisamente «el Conquistador»—, en 1066, no hay ni puede haber inmuebles sin dueño, y no cabe ocupación de estos bienes pues nunca se hallarán genuinamente vacantes, libres o mostrencos, al tener siempre dueño, siquiera éste lo sea la Corona. Por ello en el sistema inglés la atribución de bienes vacantes a la Corona es una regla innecesaria, por redundante: ya son suyos, no hay necesidad alguna de recordar este hecho, esta titularidad. También esta estructuración de la propiedad mediante concesiones a distintos niveles explica el modelo de la adquisición *mortis causa* por el Rey o el Señor de la herencia de aquél que muere sin sucesores, esto es, lo que luego se conocerían como «abintestatos»: estos casos son de «recuperación» de dichos bienes por parte del dueño superior, al no existir dueño inferior por muerte del que lo era sin sucesores. Esto se comprueba en el Fuero Real, 3, 5, 3, como se verá más adelante.

Esta idea de un absoluto dominio del monarca sobre el solar del reino y por derecho de conquista es una realidad histórica peculiar de Inglaterra a partir de la conquista normanda, pero se expandirá en el resto de Europa como «doctrina del dominio eminente» para justificar la recuperación por el poder real de las cuotas de soberanía que venían siendo ejercidas por los señores feudales en contra del interés del monarca. La doctrina del dominio eminente del monarca supone por tanto una recuperación de distintos poderes que, al menos formalmente aparecían como concedidos en su día al señor feudal, y en lo jurídico significa la especificación de las regalías como exclusivas del monarca.

Dicha doctrina tiene como base y punto de partida la propiedad de todo el solar del reino, como nos recuerda en nuestra doctrina DE AZCÁRATE¹⁷, pues los monarcas no se contentaron con reivindicar los derechos que ejer-

¹⁷ DE AZCÁRATE, Gumersindo, *Ensayo sobre la Historia del derecho de propiedad ...cit.*, pág. 206: «...y en su virtud pretendieron someter los alodios, así nobles como villanos, á las consecuencias de la que se llamó entónces directa real universal ó dominio eminente, y que expresaba en toda su crudeza Luis XIV diciendo: “ninguno de nuestros derechos está tan bien cimentado ni tan inseparablemente unido á la Corona como el de la mouvance y directa universal que tenemos sobre todas las tierras de nuestro reino (Ordenanzas de Versalles de 1693)”. Así, en algunos países se llegó á proclamar como universal la célebre máxima: no hay tierra sin señor, que examinamos en el capítulo precedente, porque una vez considerado el rey como el señor dé todo el territorio, se aplicaba á él el principio que en los países más feudales habian mantenido los nobles, con la circunstancia de que si cuando se trataba de éstos cabia, segun hemos visto, sostener que aquel implicaba únicamente que toda la propiedad estaba sometida al señorío jurisdiccional del señor, respecto de los reyes absolutos se decia del dominio mismo».

cían los señores feudales como propios de la soberanía, sino que se supuso que todos los bienes procedían de la Corona. Esta idea del dominio del monarca sobre el solar del reino por derecho de conquista se expandirá en el resto de Europa como «doctrina del dominio eminente» para justificar la recuperación por el poder real de las cuotas de soberanía que venían siendo ejercidas por los señores feudales en contra del interés del monarca, y se relaciona con las regalías.

1.4. LA DOCTRINA DE LAS REGALÍAS

La doctrina del dominio eminente y de la consolidación del dominio se combina con la de las regalías o derechos exclusivos del monarca. Este lejano origen de la actual adquisición de los bienes vacantes por el Estado fue recordado por el Tribunal Constitucional, al decidir el recurso de inconstitucionalidad número 74/1982, en impugnación de la Ley de Patrimonio catalana de 1981, en la STC núm. 58/1982 de 27 julio¹⁸. En esta sentencia, para negar la atribución de bienes mostrencos a la Generalidad, nos dice el Tribunal que *«...carece la Generalidad de toda competencia. Una cosa es que la Generalidad disponga de la competencia suficiente para legislar, dentro de los límites que ya hemos señalado, sobre su propio Patrimonio y otra bien distinta que, en ejercicio de esta competencia, modifique también la legislación vigente sobre el Patrimonio del Estado, determinando que para el futuro no se incorporarán a éste, sino al de la Generalidad, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por Entidades o por particulares»*.

Carencia de toda competencia autonómica que se justifica, como señala la Sentencia inmediatamente a continuación, y como argumento principal, en que *«El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22,6), al referirse a “los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...”. Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835. En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían, en principio, ser atribuidos a Entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes*

¹⁸ RTC\1982\58

puede modificar la actual atribución». Expresa y directa referencia a las regalías, ya directamente mencionadas, ya incluidas entre los derechos mayestáticos, e integradas ahora en la soberanía nacional.

El problema en el que inciden las regalías es el de la pugna entre el rey y la nobleza, los señores feudales, por el poder absoluto, es decir, estamos ante uno de los argumentos que se usan para, según se permita su titularidad por los nobles o se consideren exclusivas del rey, apoyar las pretensiones de uno u otros. Por ello se efectúan catálogos de regalías distinguiendo bien cuáles de ellas serían delegables en la nobleza y cuáles exclusivas del rey. En general, para toda la Alta Edad media, advierte HERRERA BRAVO¹⁹ que se produce una fractura de los esquemas institucionales romanos y visigodos, desplazando la sucesión señorial a la voluntaria y a la familiar: «...del conjunto de fuentes de este período, podemos deducir que, a falta de sucesión familiar y de disposiciones voluntarias en los derechos locales, los *bona vacantia* no van a parar al Fisco, como hemos visto que sucedía en otros períodos». Lo que se debe a razones que van de la influencia de instituciones religiosas en el ámbito jurídico patrimonial, y la generalización de las *donationes post obitum* y la cuota *pro anima*, al debilitamiento de la Monarquía, de manera que las normativas locales resolvían la situación otorgando los bienes a la satisfacción de necesidades municipales.

La nobleza, como ha estudiado MORALES ARRIZABALAGA²⁰, pretende acotar el poder real, en base a su preexistencia como grupo social al monarca y su dinastía, muy especialmente en Aragón, donde su fortaleza se explica, nos dice el autor, por su capacidad para presentarse como un grupo de existencia anterior al propio rey, «...lo que les permite reivindicar con éxito la titularidad de todo aquello que no pertenezca claramente a éste... Hay un cambio sustancial en la atribución de restos: en los modelos monárquicos ortodoxos toda la autoridad pertenece al monarca... salvo aquella jurisdicción de la que pueda mostrarse otro régimen, que normalmente será una delegación del rey. En Aragón la regla es inversa: sólo aquello que inequívocamente es del rey pertenece al rey; el resto es ajeno a él, y escapa a su posibilidad de modificación».

En Europa, las regalías se consideran, así por el francés Jean BODIN (Juan BODINO)²¹ en sus *Seis libros de la República*, como uno de los signos del

¹⁹ HERRERA BRAVO «Bona vacantia y sucesión a favor del estado...», *cit.*, pág. 840.

²⁰ MORALES ARRIZABALAGA, Jesús, *Pacto, Fuero y libertades*, Derebook, Ministerio de Economía y Competitividad, 2016, pág. 81.

²¹ BODIN (en España BODINO), Jean, *Los Seis libros de la República*, traducidos de lengua francesa y emendados catholicamente por Gaspar de Añastro e Ysunza, En Turin, Herederos

Príncipe Supremo (soberano), de la supremacía y por tanto de la soberanía, como podemos ver en el capítulo X del libro I, *De las verdaderas señales de la suprema autoridad*: «Pues no ay cosa mayor en la tierra despues de Dios, que los Principes supremos, que son establecidos por su diuina prouidencia, como sus lugartenientes, para mandar a los otros hombres: conviene tener en mucho su calidad, y respetar con grande obediencia la Magestad dellos, sentir, y hablar de sus cosas honrradamente, por que el que menosprecia a su Principe supremo menosprecia a Dios cuya ymagen es en la tierra... Y para que se pueda conocer aquel que es supremo Principe es necesario saber sus sennales, que no sean comunes a los otros súbditos porque si fuesen yguales no habria Principe supremo».

REGNERUS SIXTINUS²² nos da cuenta de la enumeración de las regalías, a partir de la Constitución de Federico I Barbarroja, pues considera que, de entre las leyes que se ocupan de la materia, «...ninguna contiene más cosas concernientes a esta materia que la promulgada por el emperador Federico I», así como que esta Constitución fue especialmente necesaria «porque las regalías en ella enumeradas habían desaparecido por largo tiempo de Italia, y le eran negadas al Emperador, como nos cuenta la Historia²³». Se trata de la Constitución de la Dieta de Roncaglia (título único, *Quae sunt regaliae*), de 1158, dada por Federico I Barbarroja, en las que influye decisivamente la Escuela de Bolonia y se consagra el Derecho longobardo.

Se procede a una tipificación de las regalías, para su defensa frente a las apropiaciones de la nobleza feudal. El emperador Federico I, además rey de Italia, para frenar la pujanza de la nobleza y las ciudades italianas reclama toda una serie de derechos: «En noviembre de 1158 el emperador, en la Dieta de Roncaglia, hizo restituir las *regalia* y estableció una administración

de Bevilaqua, 1590, pág. 221. A Bodin se le relaciona siempre con Aragón por recoger en su obra muchos ejemplos de hechos políticos aragoneses, como los citados, así como por reproducir la fórmula de juramento del Fuero de Sobrarbe: «Y con todo quanto fe escriua del Reyno de Aragon la forma antigua que se tenia en la elecion de los Reyes no se guarda mas. SI el Rey no haze Junta de estados, como me a referido vn caballero Español. La forma era que un ministro, que ellos llaman la justicia de Aragon dize al Rey estas palabras: *Nos que valemus tanto como vos y podemos mas que vos, vos elegimos rey con estas, y estas condiciones, entre vos y nos, uno que manda mas que vos*». Sin embargo no cree Bodin en la realidad de estas palabras pues, como señala, no puede ser cierta esta elección si es el mismo rey el que convoca las cortes que le eligen. Considera que el relato de este juramento, debido a Jerónimo de Blancas, es falso, y confirma la potestad real, en base al aragonés Pedro Belluga.

²² REGNERUS SIXTINUS, *Tractatus de regalibus*, Typis & Expensis Jacobi Lasche, Hanoviae (Hanau – Fráncfort), MDCLVII, págs. 4 y 16 y ss.

²³ *Fuitque haec Constitutio eo magis necessaria, quod regalia in ea enumerata longo tempore in Italia periissent, et Imperatori essent denegata.*

para asegurar su recuperación y la recluta de soldados», nos dice LE GOFF²⁴, consistiendo éstas en poderes como el imponer tributos, acuñar moneda, promulgar leyes, nombrar magistrados y dirigir el ejército.

Concretando la definición de regalía nos dirá REGNERUS que éstas consisten en los derechos de aquel que no reconoce superior, o los de quien se le han proporcionado mediante concesión, por orden real o por costumbre, con la encomienda de la protección de la salud y gloria de la República, es decir, que persiste la indefinición sobre si estamos ante derechos del rey, indelegables o que se adquieren con el feudo. Más propiamente, resume el autor, son derechos de quien no reconoce superior, sean los del Emperador, o los de un príncipe que se considera soberano en su principado²⁵.

En lo que a nosotros nos interesa, REGNERO trata determinadamente de los bienes vacantes como una de las regalías, diciendo²⁶ que son bienes vacantes «los de quienes mueren sin heredero», y más adelante: «También se llaman bienes vacantes a los que están sin dueño». Los primeros corresponden al Fisco si se produce la vacancia por falta de parientes directos, incluso adoptivos, cónyuge o colaterales hasta el décimo grado; no están vacantes los bienes si, aun faltando los anteriores, existe persona que pueda invocar un derecho preferente, como los conmlitones en las pertenencias del compañero del mismo cuerpo del ejército (bandera, *vexillum*), o el tutor respecto del pupilo, o si se trata de bienes feudales y hay un dueño directo con «dignidad real anexa»... casos algunos de estos discutidos, señalando el autor las oportunas citas de las disensiones. Estas herencias que quedan sin dueño son tradicionalmente designadas «abintestatos», si bien su denominación vecina es la de bienes caducos (*bona caduca*), expresión muy descriptiva si pensamos que significa «bienes caídos», en cuanto que en Derecho romano «caen» en el Fisco.

Otro de los clásicos del Derecho común, Horacio MONTANO²⁷, se ocupa, dentro de las regalías, de los *bona vacantia*, considerando como tales los abintestatos («Son bienes vacantes los del dueño muerto que carece de heredero»²⁸, y esto contando al cónyuge entre estos herederos, de manera que «Por tanto la mujer excluye al Fisco, de acuerdo con el Derecho longobardo»). Si

²⁴ LE GOFF, Jacques, *La baja Edad Media*, Siglo XXI, Madrid, 1973, pág. 101.

²⁵ REGNERUS SIXTINUS, op. cit., pág. 18: «*Et in ipsa definitione regalium hoc comprobant et non solius imperatoris sed generaliter nullum superiorem recognoscentium meminerunt Bossius, De regalibus...*».

²⁶ REGNERUS SIXTINUS, op. cit., pág. 553.

²⁷ MONTANO O MONTANUS, Horatius, *De Regalibus Tractatus Amplissimus*, Neapoli, Typis Francisci Savii, MDCXXXIV, págs. 83 y ss.

²⁸ *Bona vacantia ea sunt, quorum dominus mortuus herede caret.*

vamos al *Glosario* de DU CANGE²⁹, encontramos que la tercera acepción de *vacantia* es la de «derecho a suceder en defecto de herederos y recibir para sí toda clase de bienes vacantes», señalando que se relaciona con el derecho de *deshérence* y con el de *escaeta*.

La utilidad de las regalías referidas a bienes vacantes está, de acuerdo con sus orígenes en los *bona caduca* romanos, en la obtención de ingresos para las necesidades de la Hacienda, como nos cuenta para los reinos españoles GARCÍA DE VALDEAVELLANO³⁰, ingresos que se consideraban ordinarios al confundirse el concepto de tributo territorial con el de censo por la ocupación de la tierra: «Los recursos ordinarios de la Hacienda real de los Estados de la Reconquista procedían de fuentes muy diversas, pero, sobre todo, del rendimiento económico de los bienes públicos, integrados por los grandes dominios fiscales o propiedades territoriales del patrimonio regio, que, de modo especial en la alta Edad Media, se incrementaron continuamente con la regalía sobre los bienes vacantes y las tierras incultas. Los habitantes de los dominios reales o territorios de “realengo” satisfacían al fisco una renta anual, en la que se habían confundido el antiguo tributo territorial y el censo privado que pagaba el colono por el disfrute de una tierra del dominio ajeno».

De acuerdo con la doctrina común, y para estudiar la particular regalía que nos ocupa en el ámbito hispano, nos habla GARCÍA MASTRILLO³¹, regio Consejero para Sicilia, de la de bienes vacantes, que surge con los reyes italianos, existiendo noticias de su uso por el rey ostrogodo Teodorico, según una epístola de éste a Epifanio, procónsul de Dalmacia, de la que da cuenta Casiodoro. Pero también señala que ya los emperadores romanos designaban magistrados que se ocupasen de averiguar si algunos bienes estaban vacantes, las posesiones desiertas o las heredades sin heredero, o cualesquiera bienes sin dueño, para que los incorporaran al dominio del César. Añade a continuación que estos bienes corresponden al Fisco por el mismo derecho que el dominio, aunque sea requerida incorporación a la posesión, y sin que sea necesaria adición para que la herencia vacante sea adquirida por el Fisco como heredero, pero sin llegar a serlo genuino, pues no responde *ultra vires haereditatis*. Son por supuesto bienes vacantes los

²⁹ DU CANGE (Carolo Dufresne), *Glossarium Mediae et Infimae Latinitatis*, edición facsímil de la de 1883, tomo 8º, Akademische Druck – U. Verlaganstalt, Graz, 1954, pág. 223.

³⁰ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Revista de Occidente, 4ª edición, Madrid, 1975, pág. 599.

³¹ GARCÍA MASTRILLO, *De Magistratibus eorum imperio et iurisdictione*, Apud Franciscum Ciottum, Palermo, 1616, pág. 376.

abintestatos sin heredero, pero si el causante es vasallo y no deja sucesores entonces el adquirente lo es el Señor.

Añade GARCÍA MASTRILLO otros supuestos de vacancia, siempre de abintestatos, como el caso del doctor colegiado que fallece sin herederos, sucediéndole el colegio; el tutor en el mismo caso, que es sucedido por el pupilo; el estudiante que muere sin herederos en la universidad: es sucedido por ésta; si un artesano (o artista) fallece sin sucesores, su asociación o gremio es preferido al Fisco. También sucede el socio al socio, el patrón al liberto, el soldado a su conmitión, la Iglesia al clérigo, siempre produciéndose la preceptiva falta de herederos. Incluso la sucesión del cónyuge se contempla desde este punto de vista, o la adquisición de los bienes procedentes de naufragios: «En sexto lugar, hay que entender comprendidos entre los bienes vacantes a los bienes naufragados, que si no tienen sucesores legítimos ni dueño pertenecen al Fisco», si bien esto se aplica de preferencia a bienes de enemigos e infieles. Como vemos, la adquisición de la herencia vacante se justifica como una adquisición de lo que no tiene dueño, más que como una sucesión.

En relación a estos supuestos excepcionales de adquisición de la herencia, los refiere LALINDE ABADÍA³² como supuestos de sucesión patronal y señorial, que integrarían las sucesiones siguientes: «a) la del patrono en los bienes de los libertos romanos reducidos a libertos latinos, o sobre los libertos romanos sin hijos, en cuyo caso concurre por mitad con los parientes de aquéllos, dentro del Bajo Imperio romano; b) la del señor feudal en el feudo cuyo feudatario muere sin descendientes y sin hermanos que hayan contribuido a la formación del feudo; c) la del señor en los bienes del siervo estéril (*mañero*, en Castilla y Aragón; *exorcus*, en Cataluña), que se extiende a los de solariegos, hombres de behetría, clérigos, y aun a hidalgos... d) la del señor en los bienes de los moros convertidos al cristianismo o “tornadizos” estériles, caso especial de mañería, que sobrevive a la desaparición general de ésta; e) la del señor en los bienes del campesino que no ha testado (*intestia*) en Cataluña, dando lugar a incertidumbre en la sucesión del manso... f) la del rey o el señor en el equipo guerrero del noble (atondo), que se ofrece en León y Castilla, con los nombres de “nuncio”, “mincio” o “luctuosa”; g) la del rey y señor en los hijos de los collazos y villanos solariegos, dentro del Derecho navarro, y h) la del Hospital de Nuestra Señora de Gracia o Provincial de Zaragoza, en los enfermos del mismo, fallecidos sin sucesión».

³² LALINDE ABADÍA, *Iniciación histórica al Derecho español...cit.*, pág. 843.

Desde Nápoles, aunque con el punto de vista en una monarquía hispánica católica, Camilo BORRELL³³, jurista italiano y juez de la Gran Corte de la Vicaría de Nápoles, hace en su *De regis catholici praestantia* un exhaustivo examen de las regalías, a las que califica, de acuerdo con el Derecho común y los clásicos, como los derechos que están reservados al Príncipe, básicamente, nos dice, los enumerados por el emperador Federico I que tras su victoria privó a las ciudades italianas del derecho de conceder regalías y las asumió para sí, siendo enumeradas en la Constitución *Quae sunt regaliae* (que ya se ha citado anteriormente). Por lo que se refiere a la regalía de bienes vacantes, BORRELL nos dice: «Al Fisco del Príncipe corresponden las herencias y bienes de los difuntos cuando mueren intestados sin dejar personas algunas en las que recaiga la facultad de suceder por derecho legítimo: por esta razón se les llama vacantes». Pero también, como dice casi a continuación, «...son llamados asimismo vacantes los que no tienen ningún dueño». También denominados «bona caduca» por emperadores como Arcadio y Honorio, pasan a ser considerados como una regalía del Príncipe. En el caso de los abintestatos es excluido el fisco por la existencia de parientes con derecho a suceder, el cónyuge o bien otras personas con derecho preferente: consocios, conmlitones, etc. Se equiparan a los bienes vacantes por falta de dueño los de condenados por herejía, maniqueísmo o traición.

Para el Derecho castellano, CASTILLO DE BOVADILLA³⁴, dentro de las instrucciones para los corregidores, indica la siguiente: «...pero los mostrencos y cosas perdidas, de que no parecen dueños, aunque se aplican a la Camara Real, no pertenecen á los Señores en conciencia, ni en justicia, si no se comprehendiesen en sus Privilegios, ò tuviesen costumbre de llevarlos. 133. Estos mostrencos he visto, que llevan en muchas ciudades los Conventos de la Trinidad, y de la Merced, por privilegios, y costumbre, que de ello tienen...». Intenta el autor combatir la posibilidad (usual en Aragón) de que los Señores hiciesen suyos los mostrencos por entender que esta regalía venía comprendida dentro de la jurisdicción que se les había concedido. Más adelante, para los abintestatos, señala el autor: «Falencia³⁵ XCVIII. es, que aunque al Rey, y à su Fisco pertenece la succession, y herencia de los bienes vacantes del que muere sin heredero; pero al Señor de Vassallos no le pertenece este derecho, aunque se le hayan concedido las preeminencias

³³ BORRELL, Camilo, *De Regis Catholici praestantia eius regalibus iuribus et praerogativis*, Milán, Apud Hieronymum Bordonum, 1611, págs. 36 y ss., págs. 73 y ss.

³⁴ CASTILLO DE BOVADILLA, *Políticas para Corregidores y Señores de vassallos en tiempo de paz y de guerra*, Madrid, en la imprenta de Joachim Ibarra, Año de 1759, págs. 562 y 578.

³⁵ «Falencia» significa excepción.

Reales; porque la dicha sucesion no es fruto de jurisdiccion, ni del mero, y mixto imperio, sino de la dignidad Real, aunque Baldo, y otros tuvieron lo contrario».

Advierte este autor, en nota a pie de página, que en la Corona de Aragón existe alguna diferencia, pues «... se llega a la conclusión de que en el Reino de Aragón los bienes vacantes corresponden a los señores de jurisdicción inferior: entre otros lo enseña Egidio Bosio en su Práctica criminal, título De Regaliis ...Y Marco Antonio Peregrino en el Tratado de los Privilegios del Fisco ...Y así es observado en el Reino de Nápoles, como mantiene Marino Freccia en el tratado de Subfeudos de los Barones». Apunta el autor, como se ha visto, la posibilidad de que se adquieran por parte de los Señores feudales tales bienes por costumbre, lo que como se ha considerado es rechazado por muchos autores. Se inserta esto en el carácter distintivo del Reino aragonés de la rebeldía de sus nobles a acatar el dominio absoluto del monarca, esto rectamente entendido como una defensa de sus privilegios.

Entre los juristas de la Corona de Aragón que tratan el tema destaca el zaragozano, y lugarteniente del Justicia, Pedro Calixto RAMÍREZ³⁶, en cuya enumeración de las regalías se comprende la de los bienes vacantes: *Decimo, ratione huius supremi dominii ad Regem pertinent bona vacantia*. RAMÍREZ identifica estos bienes vacantes como aquéllos a los que no se les descubre o halla dueño, en primer lugar los abintestatos, y también en otros supuestos en los que sobre los antedichos bienes (los beneficiarios) son excluidos por el Fisco (...*in praedictis bonis fiscus excluditur*). Se refiere aquí a supuestos de herencias caducas para los casos de indignidad o incapacidad para suceder, así como los casos de los bienes del declarado hereje o sodomita. Además de los anteriores, y en segundo lugar, pueden calificarse de bienes vacantes aquellos que han sido abandonados, poniéndose como ejemplo los naufragios, «bienes mostrencos» que, terminadas las diligencias previstas por la ley para la búsqueda de su dueño, corresponden al rey. Se añade que por privilegio especial en Castilla se entregan al Monasterio de la Santísima Trinidad y al de Santa María de la Merced, con lo que separa dicho régimen con el vigente en Aragón, en el que se cita (con anterioridad al Privilegio de 1626) al Hospital de N^a. Sra. de Gracia (*Hospitali Generali Beatae Mariae de*

³⁶ RAMÍREZ, Pedro Calixto, *Analyticus tractatus de lege regia, qua, in principes suprema & absoluta potestas translata suit: cum quadem corporis politici ad instar phisici, capitis, & membrorum connexione*, Zaragoza, Ioannem à Lanaja & Quartanet, 1616, págs. 217 y ss. Este Tratado es considerado por MORALES ARRIZABALAGA, (*Pacto, Fuero y libertades, cit.*, pág. 111) como uno de los hitos en la reflexión jurídica sobre la constitución jurídica de la monarquía española, crítico además con las leyendas de los Fueros de Sobrarbe y otras invenciones.

Gratia civitatis Caesaraugustae). La consideración práctica de estos *iura regalia* en la doctrina lo será, ante todo, de ingreso fiscal.

Añadiendo a los abintestatos los bienes confiscados, MONTEMAYOR DE CUENCA³⁷, en la misma época y con cita del anterior, nos hace una precisión para el Derecho aragonés, pues aunque en Derecho común, «...solo el Príncipe es quien puede suceder, y sucede, al que muere sin legítimos herederos, y no otro alguno», en Derecho aragonés hay que diferenciar los lugares de jurisdicción real de los de la de señorío: «De la manera que los bienes confiscados en los lugares realengos son del Rey, y en los de Señorío, del Señor que en aquellos exerce jurisdicción civil y criminal ...De la misma suerte se á de entender, en cuanto a los bienes vacantes, de los que mueren sin testamento y sin dexar parientes, por que en los lugares de su Magestad sucederá el Regio Fisco, y en los demas lugares, los Señores dellos, según que ambos casos proceden, al parecer, qui ad applicationem, ex eadem ratione, y los equipara Don Geronimo Ximenez de Aragues...». Si los Señores pueden suceder a los vasallos sin herederos, no es por fuero, sino por costumbre. Por lo demás, este autor estima que la sucesión aragonesa comprende parientes más allá del décimo grado, a diferencia del «Derecho común» y en base al Fuero *De rebus vincularis* (igual que hacen XIMÉNEZ DE ARAGÜÉS y otros). Centrándose a continuación en las regalías para Cataluña estima que, siguiendo a Antonio OLIBA (*De iure Fisci*), deben diferenciarse en Fiscales y Patrimoniales, dependiendo de si proporcionan ingresos del primer tipo o se cuentan entre los bienes del rey. Otra distinción es la que separa las regalías que provienen del Derecho común de las que provienen de los *usatges* y *Constitutiones* catalanas. Hay otras divisiones: regalías mayores y menores (las primeras, inconcedibles), eclesiásticas y seglares, prescriptibles e imprescriptibles.

Un tratamiento más general de las regalías lo tenemos en Acacio DE RIPOLL, profesor en la Sertoriana de Huesca, y luego en Barcelona, que en su tratado de las regalías se ocupa de definir éstas: «Son aquellos derechos supremos que competen al Emperador, o al Rey, o al Señor supremo que no reconoce superior ...Son denominadas de este modo por la palabra «rey», lo que nos da a entender que son unos derechos tan propios de la condición de Rey que se diría que están pegados a sus huesos, y que de ellos no pueden separarse todas, puesto que pertenecen a la dignidad y potestad

³⁷ MONTEMAYOR DE CUENCA, Juan Francisco, *Summaria investigación de el origen, y privilegios de los Ricos Hombres, o Nobles, Caballeros, Infanzones o Hijosdalgo, y Señores de vassallos de Aragon*, Sin lugar ni fecha (la ficha catalográfica de Google books menciona Méjico, 1664), pág. 296..

reales en compensación a los inmensos trabajos que el rey lleva a cabo para la defensa y conservación de los súbditos». Expone una completa lista de regalías: Convocatoria y celebración de Cortes; creación de dignidades como ducados, marquesados... y nombramiento de notarios; imposición de tasas y tributos; conocer de las reclamaciones de los vasallos; construcción de molinos y puentes fluviales... Entre ellas las de recolectar los bienes vacantes (*capiendi bona vacantia*), obtener la herencia de los incapaces de suceder y suceder en los bienes del indigno o del delincuente, así como la sucesión de los contrayentes incestuosos³⁸.

El mismo RIPOLL es citado por NAVAS NAVARRO³⁹, al examinar la cuestión de la sucesión del Fisco real, en la que el citado autor estima que «*fiscum iure universalis succedere, quo casu dicitur succedere tanquam haeres*», es decir, que sucede como heredero, según estimó Bartolo de Sassoferrato, para diferenciar esta adquisición de la de los supuestos de confiscación en los que el Fisco «*non dicitur proprie haeres, tamen semper habetur loco haeredis*», es decir, que sucede «como» heredero, pero sin serlo.

Precisa además la autora que el Fisco es, como se consideró para Castilla, la Cámara Real o la Hacienda Real. Hacienda Real que era para Cataluña la perteneciente a la Corona de Aragón, y por tanto al rey aragonés. Y con Vicens Vives resalta la confusión en la hacienda real medieval de los intereses privadas del rey con los públicos del Reino, situación también presente en la Real Hacienda castellana: «A tal efecto, se distinguía entre bienes propios y bienes de realengo afectos a la Corona. Dentro de esta última categoría se encontraban los bienes que poseían la nota de la periodicidad y aquellos cuya adquisición, por el rey, estaba en función del supuesto de hecho que la originaba.

La misma configuración se hallaba presente en la Real Hacienda de la Corona de Aragón. Dentro de los llamados bienes de realengo se podían discernir, según Olibani, dos grupos: *fiscalia* y *patrimonialia*. Los primeros son aquellos “*quae populus regi prestat ad sustinenda onera Reipublica haec nulli sunt per Principem concedenda*”. Los segundos son “*quae ad usum principis sunt deputata et que patrimonio principis incorporantur servatis servandis, ex causis scilicet et delictis ex quibus confiscatio et sequitur incorporatio*”. Tanto unos como otros eran ingresos extraordinarios que carecían de la nota de

³⁸ RIPOLL, Acacio de, *Regaliarum Tractatus Eminentissimo et Reverendissimo Alexandro Bichio Episcopo dedicatus...* Anno 1644, Barcinone, Ex Gabriel Nogues, Expensis Francisci Menescal, Capítulo 9, *De regalia succedendi*, pág. 1.

³⁹ NAVAS NAVARRO, Susana, «La sucesión intestada de la Generalidad de Cataluña», *Anuario de Derecho civil*, Vol. 55, N° 3, 2002, págs. 992-993.

la periodicidad y que, tal como sostuvo en su momento Martínez Marina, iban destinados a la decente subsistencia del Monarca así como la defensa del territorio contra los enemigos».

Como se acaba de ver, la consideración regaliana de la adquisición de bienes vacantes, lo sean éstos por abandono, dejación o fallecimiento del dueño sin heredero, es una constante medieval europea. Seguidamente vamos a contemplar la cuestión ciñéndonos al Derecho histórico positivo y al solar español.

2. LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA

2.1. PRECEDENTES LEGISLATIVOS REMOTOS

Examinaremos seguidamente la instrumentación legal de la destinación, o desde el punto de vista del destinatario, adquisición, de los bienes sin dueño que componen las herencias vacantes. Los precedentes remotos de la sucesión intestada a favor de la Administración se encuentran en el Derecho castellano en la destinación de los bienes del fallecido sin herederos al Rey o a la Cámara real.

Así lo vemos en las Partidas, Ley 6, Tít. 13, Part. 6^a: «E si por aventura el que assi muriese sin parientes non fuesse casado, entonces heredará todos sus bienes la Cámara del Rey». Lo mismo en las Ordenanzas Reales de Castilla, libro VIII, Título XIX, Ley XX⁴⁰. También se cita el Fuero Real, Ley 3, Tít. 5^o, lib. 3^o («Si el ome que muriere no ouire parientes ningunos... e si no fiziere manda, ayalo todo el Rey»), que luego pasa a ser, en la Nueva Recopilación la Ley 12, Tít. 8, libro 5, y en la Novísima, la Ley 1, Tít. 22, libro 10: «Todo hombre o muger que finare e no hiciere testamento en que

⁴⁰ Ordenanzas Reales de Castilla recopiladas y compuestas por el doctor Alonso DIAZ DE MONTALVO, glosadas por el doctor Diego Pérez, tomo III, En Madrid, año 1780, En la imprenta de Josef Doblado, pág. 387: *Otrosi, todo hombre, ò muger que finare, y no ficiere testamento en que establezca heredero, y no hoviere heredero, de los que suben, y descenden de linea derecha, ò de travieso, todos los bienes sean para la nuestra Cámara.* Resultan interesantes las glosas a pie de página en las que se nos advierte que en determinados casos al que muere intestado, si es doctor, le sucede el correspondiente colegio de doctores, según Baldo, excluyendo así al Fisco. También en el caso de un cofrade, congregante o colegial que fallece sin agnados ni cognados, la congregación, confraternidad o colegio de artes excluye igualmente al Fisco.

establezca heredero, y no hubiere heredero de los que suben ó descienden de línea derecha ó de travieso, todos los bienes sean para nuestra Cámara».

La Novísima Recopilación dedica el título XXII, «*De los bienes vacantes y mostrencos*», del libro X, a los bienes mostrencos, que no define y que atribuye a la mano pública, a la Real Cámara. Así vemos que la Ley I prescribe la «*aplicación a la Real Cámara de los bienes del difunto intestado sin herederos legítimos*», bienes comúnmente denominados abintestatos.

MANRESA⁴¹ hablaba del antiguo «derecho de albinaje», que daba al señor feudal la facultad de quedarse con los bienes de los extranjeros fallecidos dentro del territorio, y de los nacionales que no pagaban determinadas contribuciones, o que no tenían sucesores, vinculando la sucesión del Estado con la soberanía territorial, «...o como decían los autores clásicos, especialmente los glosadores, con el dominio eminente. Para la naturaleza de la adquisición, en palabras de LALINDE ABADÍA⁴², estaríamos ante una sucesión especial basada en un *ius reversionis* a favor de la comunidad: «La doctrina ha considerado alguna vez como fundamento de estas sucesiones la reversión de los bienes a su origen más propio (*ius reversionis*; *Heimfallsrecht*), pero, históricamente, responde a una entrega de aquéllos a la comunidad en la que se desenvuelve el individuo o a quien ejerce un dominio personal sobre él». También GARCÍA DE VALDEAVELLANO habla de derecho de reversión o *ius devolutionis*, más como un mecanismo recuperatorio que una sucesión propiamente dicha, por lo que en cualquier caso hace bien en conceptuarla como «especial»; aunque no aclara el carácter de la adquisición en el sentido de si el Rey o el Fisco es un heredero o si es un adquirente privilegiado de bienes vacantes (si los recibe *tamquam heres* o *tamquam vacantia*).

Esta última parece ser, según VALLET DE GOYTISOLO⁴³, la justificación histórica en el Derecho romano conforme a la romanística más reciente (aunque la pandectística alemana y sobre todo SAVIGNY consideraban al Estado como heredero): «...en el primitivo Derecho romano no existía llamamiento alguno al Estado ...Más tarde, según ya sostuvieron SCIALOJA y BONFANTE, y sostienen en la actualidad SCHULZ, VOCI y KASER, a falta de llamados por el Derecho civil a la sucesión legítima y por el pretorio a la *bonorum possessio sine tabulas*, se atribuyó al fisco un derecho privado de apropiación, a título singular, de la universalidad patrimonial hereditaria, respondiendo tal atri-

⁴¹ MANRESA Y NAVARRO, José M^a, *Comentarios al Código civil español*, tomo VII, Instituto editorial Reus, Madrid, 1956, pág. 223.

⁴² LALINDE ABADÍA, *Iniciación histórica al Derecho español... cit.*, págs. 842 y ss.

⁴³ VALLET DE GOYTISOLO, Juan Berchmans, *Panorama del Derecho de sucesiones – II. Perspectiva dinámica*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 283.

bución a una razón publicística». En el epígrafe 1.1 ya se ha considerado la realidad de estos argumentos. Por tanto, la consideración pública se hace prevalecer sobre las explicaciones sucesorias, no recibiendo lo bienes como heredero sino como adquirente particular, y añade el autor que para ello se atribuyen los bienes vacantes por razón de inexistencia de sucesores al *aerarium populi romani*, con el emperador Augusto, y al *fiscus Caesaris* con Caracalla (como también se ha comprobado anteriormente).

También DE LOS MOZOS⁴⁴ interpreta en esta línea la legislación histórica, pues aunque el Fuero Real manda que «Si el ome que moriese no oviere parientes ...háyalo todo el Rey», en realidad en este Fuero, «...no se dice nada respecto del posible título por el que se adquieren los bienes; de este modo la adquisición de bienes hereditarios vacantes es un supuesto más del derecho de adquisición del rey sobre todos los bienes vacantes, por cualquier concepto que sea, como aplicación de la doctrina del dominio eminente. Lo que se mantiene ya, como una constante, en la evolución legislativa posterior; así, D. Enrique III vuelve a reiterar la disposición del Fuero citado, en términos análogos, lo que constituye más adelante la Ley 12, tít. 8, lib. 5º de la Nueva Recopilación».

2.2. LA REGULACIÓN HISTÓRICA ARAGONESA SOBRE ABINTESTATOS

La adquisición real de las herencias vacantes aparece de forma más desdibujada en el Derecho aragonés, que basa la adquisición en la doctrina de las regalías. En el Derecho aragonés más antiguo se encuentra ya alguna norma sobre la materia, singularmente la Observancia *De Iudaeis et Sarracenis*⁴⁵, conforme a la cual los bienes de judíos y sarracenos muertos sin hijos (o nietos, según autores como PORTOLÉS o SESSÉ) correspondían al Barón o Infanzón de la villa, quien podía ocupar todos los dichos bienes. MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁴⁶ cita otros antecedentes, así en el Repertorio de DEL MOLINO: «... los antiguos foristas decían que el Bayle General y sus lugartenientes tenían, entre otras, la misión de tomar posesión de los bienes de los mercaderes

⁴⁴ DE LOS MOZOS, José Luis, «La sucesión *ab intestato* a favor del Estado», Anuario de Derecho Civil, año 1965, tomo XVIII, pág. 407.

⁴⁵ 1. *Si aliquid Sarraceni sint in villa alicuius Baronis, et aliqui ex ipsis decesserint sine filiis, potest Baro vel ipse Infantio, occupare omnia bona, et ipse debet habere omnia bona illa.* SAVALL Y PENEN, *Fueros, Observancias y Actos de Corte del Reino de Aragón*, Zaragoza, 1866, Tomo II, p. 52.

⁴⁶ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María, *La sucesión legal en el Derecho civil aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000, vol. 1º, pág. 308 y ss.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. ORIGEN HISTÓRICO DEL DERECHO DEL PODER PÚBLICO SOBRE LOS ABINTESTATOS | 7 |
| 1.1. Los bienes sin dueño como categoría de bien público..... | 7 |
| 1.2. La herencia vacante en Roma..... | 10 |
| 1.3. La doctrina del dominio eminente..... | 13 |
| 1.4. La doctrina de las regalías..... | 18 |
| 2. LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA | 29 |
| 2.1. Precedentes legislativos remotos..... | 29 |
| 2.2. La regulación histórica aragonesa sobre abintestatos | 31 |
| 2.3. La legislación precodicial y el Código civil de 1889..... | 37 |
| 2.4. La reforma de 2015 en el Código civil..... | 46 |
| 3. LOS DERECHOS SUCESORIOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTUALIDAD | 51 |
| 3.1. La sucesión de la Administración central | 51 |
| 3.2. La Ley de Patrimonio de 2003 y su Reglamento | 57 |
| 3.2.1. La Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas..... | 57 |
| 3.2.2. El Reglamento de 2009 | 65 |
| 3.3. La sucesión de las Administraciones autonómicas. Especial referencia a Aragón..... | 70 |
| 3.3.1. Precedentes legislativos y regulación actual en Aragón..... | 70 |
| 3.3.2. La legislación aragonesa de Patrimonio..... | 78 |
| 3.4. Las otras Comunidades forales (y alguna no foral) | 83 |
| 3.4.1. La Comunidad autónoma catalana | 83 |
| 3.4.2. El País vasco | 86 |
| 3.4.3. Navarra | 90 |
| 3.4.4. Galicia | 93 |

| | |
|---|------------|
| 3.4.5. Baleares | 94 |
| 3.4.6. Valencia | 97 |
| 4. EL PROCEDIMIENTO DE ABINTESTATO EN LA NUEVA REGULACIÓN TRAS LA LJV | 103 |
| 4.1. La regulación de abintestatos y la incidencia de la Ley de la Jurisdicción voluntaria | 103 |
| 4.1.1. Incidencia en la legislación general | 103 |
| 4.1.2. Incidencia en los Derechos forales..... | 113 |
| 4.2. Repercusiones en cuanto la posesión de los bienes | 117 |
| 5. LA ADQUISICIÓN DE LOS ABINTESTATOS EN EL MARCO DE LAS AUTONOMÍAS | 125 |
| 5.1. La justificación de la sucesión autonómica | 125 |
| 5.1.1. La sucesión intestada y los Derechos forales..... | 125 |
| 5.1.2. La Constitución de 1978 y la organización autonómica | 128 |
| 5.1.3. Razones para la foralización de la sucesión de la Administración | 133 |
| 5.2. La naturaleza sucesoria de la adquisición. Las soluciones en Derecho comparado | 140 |
| 6. EL DERECHO SUCESORIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA POSIBILIDAD DE REPUDIACIÓN DE LAS HERENCIAS..... | 151 |
| 6.1. De nuevo la naturaleza de la sucesión de la Administración | 151 |
| 6.2. Posición de la Administración..... | 160 |
| 6.2.1. La necesidad o no de aceptación | 160 |
| 6.2.2. ¿Puede el Estado repudiar el abintestato? | 162 |
| 6.2.3. El acto de aceptación | 169 |
| 6.3. La repudiación en los Derechos forales y autonómicos..... | 175 |
| 6.4. En particular, la aceptación y repudiación en Aragón..... | 180 |
| 6.5. La repudiación y sus inconvenientes..... | 184 |
| 6.6. Con ánimo constructivo..... | 189 |
| 6.6.1. El expediente de abintestato | 189 |
| 6.6.2. El archivo del expediente administrativo como posibilidad..... | 193 |
| 6.6.3. El concurso de la herencia..... | 198 |
| 6.6.3. La posibilidad de administración de la herencia no aceptada.... | 204 |
| 6.6.4. La solución francesa de la curatela de la herencia..... | 208 |
| 6.6.5. La intervención de la herencia conforme a la Ley de Enjuiciamiento | 210 |
| 6.7. Situación de los bienes herenciales tras la repudiación | 217 |
| 6.7.1. La aplicación de las soluciones ya examinadas..... | 217 |
| 6.7.2. Problemas que plantean los inmuebles y otros bienes | 222 |
| 7. LOS CONFLICTOS DE LEYES Y EL REGLAMENTO EUROPEO DE SUCESIONES..... | 231 |
| 7.1. Las distintas regulaciones españolas del abintestato y el Reglamento.. | 231 |

| | |
|---|-----|
| 7.2. La posibilidad de conflictos en España | 246 |
| 7.3. Volviendo a las raíces: los bienes en Estado distinto del correspondiente a la ley reguladora de la sucesión..... | 251 |
| 7.4. Otro supuesto particular: el Hospital de Nuestra Señora de Gracia | 255 |
| 8. CONCLUSIONES | 261 |
| BIBLIOGRAFÍA POR AUTORES | 267 |

